IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 52)
z dnia 23 czerwca 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 52)

23 czerwca 2022 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie planu pracy Komisji na okres od 1 lipca do 31 grudnia 2022 r.;

– rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku w zakresie działania Komisji (druk nr 2346);

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 138/20, P 8/21, SK 44/21, P 2/21, SK 65/20.

W posiedzeniu udział wziął **Konrad Lipiński** – doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Piotr Czarny**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz**, **Marcin Spyra** – eksperci Biura Analiz Sejmowych, **Marcin Wójcik**, **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w BAS.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panią przewodniczącą. Witam pana przewodniczącego. Witam panie poseł i panów posłów. Witam przedstawiciela NIK. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Mamy kworum. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuje on zaopiniowanie planu pracy na drugie półrocze 2022 roku. To spowodowało konieczność zwołania posiedzenia Komisji jeszcze w tym tygodniu. Następnie jest zaopiniowanie działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku w zakresie działania Komisji. Na samym końcu mamy zaopiniowanie stanowisk Sejmu w sprawach zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W pierwszej kolejności zaopiniujemy plan pracy na okres lipiec–grudzień 2022 roku. Tutaj nic nowego. Będzie on obejmował opiniowanie stanowisk Sejmu zgodnie z harmonogramem prac wyznaczanym przez TK i tych stanowisk, które Biuro Analiz Sejmowych przygotuje. Będziemy mieli przed sobą również zaopiniowanie projektów ustaw w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, czyli tych projektów, co do których Marszałek Sejmu powziął wątpliwość odnoście do ich możliwej niekonstytucyjności. W kolejce czekają projekty ustaw: o ochronie przyrody, o ochronie zwierząt, dwa projekty ustaw dotyczące broni i amunicji i jeden projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających oraz projekt ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Czy są głosy w dyskusji dotyczącej proponowanego planu pracy? Nie ma. Jeżeli nie ma, to przechodzimy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem przedstawionego planu pracy? (10) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że plan pracy został przyjęty.

Odnośnie do zaopiniowania dla Komisji do spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2021 roku w zakresie działania naszej Komisji, to każdorazowo jesteśmy w takiej sytuacji, że w zakresie działania Komisji Ustawodawczej ciężko doszukać się działalności tych instytucji albo tej działalności NIK, która pokrywałaby się z naszą działalnością. W związku z tym, w tym zakresie nie podejmujemy stanowiska, bo merytorycznie Komisja Ustawodawcza nie zajmuje się tego typu sprawami. Dla formalności ten punkt musi być objęty porządkiem pracy naszej Komisji.

Mimo wszystko jest prośba, żeby Komisja podjęła uchwałę w tej sprawie. Jej treść brzmi: Komisja Ustawodawcza na posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2022 roku rozpatrzyła sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w zakresie działania Komisji, nie wnosząc uwag do sprawozdania. Chociaż, jak powiedziałem, w zakresie działania naszej Komisji nie ma nic, co obejmowałoby sprawozdanie z działalności NIK, ale formalnie musimy takiej treści uchwałę podjąć. Niestety tej praktyki nie możemy zmienić.

Jeżeli nie ma z państwa strony uwag w tej sprawie to przechodzimy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem sprawozdania z działalności NIK w 2021 roku? (8) Kto jest przeciw? (3) Kto się wstrzymał od głosu? (4)

Stwierdzam, że sprawozdanie zostało zaopiniowane pozytywnie.

Przechodzimy do projektów stanowisk w sprawach zawisłych przez TK. Zaczynamy od sprawy o sygn. akt SK 138/20. Stanowisko przedstawi pani mecenas Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 138/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Przedmiotem zaskarżenia jest art. 273 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepis ten wskazuje na jedną z przesłanek wznowienia postępowania sądowo-administracyjnego i brzmi: „Można żądać wznowienia w razie późniejszego wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu". Skarżący zwrócił się do TK o ocenę konstytucyjności tego przepisu precyzując, że jego wątpliwości konstytucyjne dotyczą pewnego zakresu rozumienia. Kwestionowany jest zakres, w jakim przepis ten nie dopuszcza do wznowienia postępowania i dokonania oceny przez Naczelny Sąd Administracyjny pominiętych okoliczności faktycznych i środków dowodowych, które miałyby zasadniczy wpływ na wynik sprawy, a które bez winy skarżącego zostały pominięte przez NSA w poprzednim postępowaniu, wskutek czego przedstawione zarzuty, dotyczące rażącego naruszenia prawa pozostały w tym zakresie w rozpatrywanej sprawie bez rozpoznania i rozpatrzenia.

Jeśli chodzi o stan faktyczny, który poprzedzał wniesienie tej skargi, to w postępowaniu administracyjnym, jak też sądowoadministracyjnym, skarżący domagał się stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej z 1976 roku, na podstawie której objęto za odszkodowaniem jego własność, a także własność innych współwłaścicieli nieruchomości, na rzecz Skarbu Państwa. W 2013 roku NSA odmówił mu wznowienia postępowania, bo oddalił skargę kasacyjną na wyrok lubelskiego sądu administracyjnego również odmawiającego wznowienia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Natomiast w 2018 roku skarżący w zupełnie innym postępowaniu przed Sądem Rejonowym w Zamościu zapoznał się z aktami sprawy dotyczącymi postępowania uzgodnienia treści księgi wieczystej. Z dokumentów wynikało, że wywłaszczona nieruchomość była własnością większej liczby właścicieli niż pierwotnie zakładano. W związku z powyższym, wskazując, że jest to podstawa do wznowienia postępowania, zwrócił się do sądu administracyjnego w tej kwestii. WSA w Lublinie i NSA w Warszawie odmówiły mu kolejno wznowienia tego postępowania.

Analiza skargi konstytucyjnej wskazuje, że skarżący widzi kilka problemów konstytucyjnych. Wskazuje, że przepis w przywołanym zakresie narusza zasady sprawiedliwości społecznej wywodzone z art. 2 konstytucji. Narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, jak również zasadę legalizmu zakotwiczoną w art. 7 konstytucji. Wskazuje także, że uchybiono jego prawu do sądu, czyli prawu wynikającemu z art. 45 ust. 1, a także art. 77 ust. 2 konstytucji.

Analiza przeprowadzona przy przygotowywaniu tego projektu stanowiska wykazała, że niniejsza skarga jest obarczona wadami formalnymi, które uniemożliwiają merytoryczne rozpoznanie sprawy. W związku z tym wnioskujemy o umorzenie postępowania w całości. Jest to wniosek uzasadniony w odniesieniu do poszczególnych wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego.

Konsekwencją tego, że warunkiem uruchomienia skutecznej kontroli w trybie skargi konstytucyjnej jest wskazanie takiego prawa konstytucyjnie zakotwiczonego lub wolności skarżącego, sformułowaliśmy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na wskazanie, jako jednej z podstaw kontroli art. 7 konstytucji, który nie wyraża konstytucyjnych praw i wolności. Podobny wniosek sformułowaliśmy wobec art. 2 konstytucji, ponieważ skarżący wskazuje bardzo ogólnie na zasadę sprawiedliwości społecznej, ale nie wskazuje, jakie prawa podmiotowe wynikają z tego przepisu.

W odniesieniu do art. 77 ust. 2 konstytucji wskazujemy, odnosząc się do orzecznictwa TK, że wznowienie postępowania nie stanowi wszczęcia nowej sprawy w rozumieniu konstytucyjnym. Jest to kontynuacja dotychczas prowadzonego postępowania w tej samej sprawie. Oznacza to, że nawet całkowite zamknięcie, przez regulację ustawową, drogi sądowej do wznowienia postępowania, a tym bardziej możliwość wznowienie postępowania z przyczyn wskazanych przez skarżącego w skardze, może być oceniane jedynie z perspektywy art. 45 ust. 1 konstytucji i to tylko pod względem tego zakresu, w jakim przepis ten wskazuje na zasadę sprawiedliwości proceduralnej.

W związku z tym regulacja skarżona w tym postępowaniu nie może być oceniana z perspektywy art. 77 ust. 2 konstytucji, ponieważ w sprawie będącej przedmiotem skargi skarżący *de facto i de iure* uzyskał prawo do sądu w związku z aktem administracyjnym, który naruszał, jego zdaniem, jego prawa podmiotowe. Sprawa została rozpoznana i zakończona w postępowaniu przed organami administracyjnymi, jak również przed sądem administracyjnym.

Natomiast w odniesieniu do ostatniego wzorca kontroli, czyli art. 45 ust. 1 konstytucji, który mógłby być potencjalnie rozważany w niniejszym postępowaniu, należy stwierdzić, że skarżący, tak naprawdę, nie wykazuje, naszym zdaniem, że doszło w niniejszym postępowaniu do realizacji przesłanki istotnego związku pomiędzy przedmiotem zaskarżenia a sprawą czy też stanem faktycznym, który legł u podstaw niniejszego postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną.

Sięgając do motywów uzasadnienia postanowienia NSA, w którym odmówiono wznowienia postępowania w sprawie skarżącego należy stwierdzić, że skarżący wnosząc o wznowienie postępowania, jako podstawę restytucyjną wskazał ujawnienie nowych dowodów w postaci akt sprawy toczonej przed innym sądem, czyli Sądem Rejonowym w Zamościu. Zdaniem skarżącego wyczerpywało to przesłankę, która wynika z art. 273 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Mimo sformułowania w skardze zarzutu wadliwego ustalenia liczby uczestników postępowania, współwłaścicieli wywłaszczanej nieruchomości, sąd okoliczność tę pominął. Z analizy akt sprawy przed NSA ewidentnie wynika, że ten sąd, już na wcześniejszych etapach, uwzględnił ten fakt i przyjął do wiadomości, iż nieruchomość była własnością większej liczby właścicieli. Nie miało to jednak, zdaniem sądu, żadnego wpływu na merytoryczne orzeczenie w tej sprawie. Zdaniem sądu nie doszło do rażącego naruszenia prawa. Z tego powodu najpierw odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, a następnie wszczęcia postępowania.

Skarżący oczekuje tego, żeby rozszerzyć przesłanki restytucyjne tak, aby nie tylko późniejsze wykrycie okoliczności lub środków dowodowych mogących mieć wpływ na wynik postępowania i determinowało wznowienie postępowania, ale także, aby skutek taki miała przesłanka braku szczegółowej oceny zarzutów skargi kasacyjnej.

W związku z tym, naszym zdaniem, wskazany przez skarżącego przedmiot kontroli nie odnosi się do jego sytuacji, mimo że uwzględnił to, jednak nie przyznał określonej mocy dowodowej danym ustaleniom, które odnosiły się do liczby właścicieli nieruchomości w danej sprawie.

Dodatkowo należy wspomnieć, że z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż skarżący kwestionuje przyjętą przez NSA interpretację skarżonego przepisu w części, która mówi, że chodzi o dowody lub okoliczności, z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu. Jako nowe środki dowodowe skarżący wskazuje akta w postępowaniu przed sądem rejonowym w przedmiocie ustalenia treści księgi wieczystej.

NSA w jego sprawie stał na odmiennym stanowisku, a wiadomość o postępowaniu w odrębnej sprawie skarżący miał wcześniej, czyli obiektywnie nie stanowiło to przesłanki niemożliwości skorzystanie z dostępu do akt.

Argumentem za umorzeniem postępowania w niniejszej sprawie jest to, że skarżący polemizuje z ustaleniami sądu w jego sprawie, wskazując na to, że tak naprawdę kwestionuje nie akt normatywny, ale stosowanie aktu normatywnego, co nie jest objęte kognicją TK.

W związku z powyższym BAS stwierdza, że w niniejszej sprawie wyczerpane zostały przesłanki umorzenia postępowania. Pozostaję otwarta na ewentualne pytania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję w tej sprawie. Jeżeli nie ma głosów w dyskusji, to przystępujemy do głosowania nad stanowiskiem postulującym umorzenie sprawy w całości. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 138/20? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do omówienia projektu stanowiska w sprawie pytania prawnego P 8/21, które nie ma jeszcze wyznaczonego posła. Sprawę przedstawi pan mecenas Marcin Spyra z Biura Analiz Sejmowych, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt P 8/21 została wszczęta na podstawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Przedmiotem sprawy są przepisy ustawy o odnawialnych źródłach energii, które stanowią podstawę do wymierzenia kary za niezłożeni w terminie sprawozdania kwartalnego przez przedsiębiorcę, który wytwarza energię na podstawie OZE.

Stan faktyczny był następujący. Osoba fizyczna nie złożyła sprawozdania. Argumentowała, że jej hospitalizacja i stan zdrowia uniemożliwiał złożenie sprawozdania w terminie. Natomiast w kolejnych etapach postępowania zwrócono uwagę, że te przepisy nie posługują się kategorią winy. Podstawą wymierzenia kary jest wyłącznie sam fakt naruszenia przepisów.

Sąd Apelacyjny w Warszawie, który rozpoznaje apelację złożoną przez tego przedsiębiorcę, sformułował wątpliwości dotyczące tego, że kara jest sformułowana w sposób sztywny. Tam są kwestie intertemporalne. Przepis poprzedni, obowiązujący w chwili czynu, zakładał karę w wysokości 10 tys. zł. Następnie ta reguła została zmieniona i kara wynosi 1 tys. zł. Jednak zasada jest ta sama, bez względu na jakiekolwiek okoliczności liczy się wyłącznie fakt niezłożenia w terminie sprawozdania.

Sąd formułuje dwojakiego rodzaju wątpliwości. Po pierwsze, że to przekracza granice, że takie sztywne sformułowanie kary przekracza dopuszczalne granice działalności władzy ustawodawczej, że jest to ingerencja w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, która jest niezgodna z art. 10, w związku z art. 175 konstytucji. Zwraca uwagę na to, że sąd nie ma żadnego wyboru, bo tak sztywno określono działanie, że sąd może wymierzyć tylko jeden rodzaj kary. Nie ma tutaj żadnej swobody, co narusza istotę funkcjonowania władzy sądowniczej, a szczególnie wymiaru sprawiedliwości.

Druga wątpliwość dotyczy adekwatności kary. Fakt, że w bardzo zróżnicowanych sytuacjach można wymierzyć tylko jedną karę, bez względu na okoliczności sprawy, narusza przede wszystkim zasadę proporcjonalności, w tym przypadku wywodzoną

z art. 2 konstytucji. Po drugie, także praw, w związku z art. 45 ust. 1, dającym prawo do sprawiedliwego procesu.

Ujmując w skrócie propozycję stanowiska, chcę powiedzieć, że w pierwszym zakresie propozycja zakłada, żeby wnieść o stwierdzenie zgodności tych przepisów z konstytucją. Zagadnienie niedopuszczalnej ingerencji władzy w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, w samo orzekanie, było przedmiotem refleksji w odniesieniu do innych przepisów, zarówno TK, jak i doktryny. Zwraca się uwagę na to, że możliwa jest taka niedopuszczalna ingerencja, ale sytuacja graniczna jest wtedy, kiedy norma wynikająca z przepisu przestaje mieć charakter abstrakcyjny, czyli sąd nie dokonuje subsumpcji, ale jest związany w danej sytuacji, w tym konkretnym przypadku. Samo określenie kary w sposób sztywny takich granic nie przekracza. To jest ciągle norma abstrakcyjna. Jest ona sformułowana w sposób wąski, ale władza ustawodawcza, co do zasady, ma prawo w ten sposób tworzyć normy. Jest tak w kontekście reguł współdziałania władzy ustawodawczej i sądowniczej, podziału tej władzy.

Natomiast w pewnym zakresie trafne są zastrzeżenia dotyczące naruszenia zasady proporcjonalności. Stanowisko analizuje cały szereg orzeczeń TK dotyczących kwestii kategorii posługiwania się winą przy karach administracyjnych. Są różne orzeczenia, ale w tym przypadku, w którym TK wskazuje, że jest dopuszczalne, żeby w sposób obiektywny, oderwany od indywidualnych okoliczności, ukształtować sankcję karną. Zwraca on uwagę na uzasadnienie wynikające przede wszystkim z prewencji, z odstraszającego charakteru kary.

Stanowisko zakłada, że w tym przypadku nie byłoby to trafne, dlatego że zgodnie z pojęciem winy osoba, która działa w sytuacji zawinionej, to jest osoba, która powinna i mogła zachować się zgodnie z normą. Osoba, która nie ponosi winy, to jest *a contrario* osoba, która działa w sytuacji, w której nie była w stanie zachować się zgodnie z normą. Nie ma sensu mówić o prewencji w odniesieniu do takich osób. To najczęściej nie są osoby, które rozważają, czy im się opłaca złamać normę. Osoba, o której można powiedzieć, że nie ponosi winy, to jest najczęściej osoba, która działa w sytuacji, w której bez względu na to, jaką indywidualnie podejmie decyzję w stosunku do swojego zachowania, nie może zachować się zgodnie z normą. Na taką osobę prewencja nie działa. Ona może mieć świadomość nieuchronności kary czy dolegliwości kary, nie chcieć ponosić tej kary, ale i tak nie może zachować się zgodnie z normą. Stąd propozycja sformułowania wniosku, że te dwa przepisy, które zostały zakwestionowane przez sąd apelacyjny, w zakresie w jakim stanowią podstawę do nałożenia kary na podmiot, który nie ponosi winy za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie obowiązku złożenia sprawozdania prezesowi URE, jest niezgodny z, wynikającą z art. 2 konstytucji, zasadą proporcjonalności i z art. 45 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zakresie wnosimy o stwierdzenie zgodności.

Oczywiście w stanowisku argumentacja jest dużo bardziej rozbudowana. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Argumentacja jest bardzo dobra i rzeczowa. Sprawa nie ma jeszcze wyznaczonego posła. W związku z tym przechodzimy od razu do dyskusji. Jeżeli nie ma głosów w dyskusji, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywną zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie P 8/21? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do omówienia projektu stanowiska w sprawie SK 44/21. Sprawę również przedstawi pan mecenas Marcin Spyra, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. SK 44/21 dotyczy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Konkretnie art. 77 ust. 2, który dotyczy zakazu obniżania opłaty rocznej od użytkowania wieczystego w sytuacji, w której ta obniżka miałaby doprowadzić do obniżenia opłaty w stosunku do ceny ustalonej w przetargu.

Sytuacja faktyczna była taka, że skarżący nabył w drodze przetargu użytkowanie wieczyste nieruchomości. Jest osobą prowadzącą działalność gospodarczą i ta nieruchomość jest wykorzystywana na cele gospodarcze. Ogólna reguła dotycząca zmian opłaty rocznej jest następująca: można na podstawie operatu szacunkowego dokonać aktualizacji wartości nieruchomości, jeżeli okaże się, że ta wartość jest niższa niż stanowiąca podstawę ustalenia opłaty, to wtedy wnosi się o obniżenie tej opłaty. Odpowiednio, zwiększenie wartości nie może prowadzić do zwiększenia opłaty. Jednak w tym stanie faktycznym chodziło o obniżenie. Doszło do takiej sytuacji, że mimo tego, że zaktualizowana wartość ustalona była niższa niż cena ustalona w przetargu, to odmówiono skarżącemu obniżenia opłaty rocznej.

Skarżący kwestionuje ten przepis w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, twierdzi, że jest to naruszenie istoty jego konstytucyjnego prawa, przy czym koncentruje się on na samej treści prawa użytkowania wieczystego i wobec tego kwestionuje zgodność tego przepisu z art. 64 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Uważa, że związek pomiędzy wartością nieruchomości, a wysokością opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste jest tak nierozerwalny, że konstytucja chroni ten związek i wyklucza jakiekolwiek wyjątki od tej zasady.

Po drugie, twierdzi, że jest to nierówność, jeżeli chodzi o ochronę praw majątkowych. Mówi, że fakt, iż nabył to użytkowanie wieczyste w drodze przetargu nie jest okolicznością, która pozwalałaby na zróżnicowanie jego sytuacji prawnej z sytuacją innych użytkowników wieczystych. Dlaczego on nie może skorzystać z dobrodziejstwa obniżenia opłaty, a inni mogą?

W obydwu przypadkach propozycja zakłada, że te zastrzeżenia są wadliwe. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że prawo konstytucyjne, do którego odnosi się skarżący, to nie jest prawo użytkowania wieczystego, bo ono nie prawem konstytucyjnym. To jest prawo, które dotyczy innych praw majątkowych wynikających z art. 64 ust. 1 konstytucji. W odróżnieniu od prawa własności, to jaka jest treść i zakres innych praw majątkowych konstytucja pozostawia ustawodawcy. To on może konstruować inne niż własność prawa majątkowe. Nie ma konstytucyjnych gwarancji, które zakładałyby, że opłata roczna musi być adekwatna do wartości nieruchomości.

Prawem, na które może się powołać, jest prawo ogólne do dysponowania innymi prawami majątkowymi, a przepis art. 77 ust. 2, w tym kształcie który opisałem, takiego prawa nie narusza, nie ingeruje w nie. Ustawodawca, kształtując to prawo, działał w zakresie swoich kompetencji. Jedyne czego nie mógł naruszyć, to zasada równości. Nie mógł w sposób arbitralny różnicować poszczególnych kategorii praw ze szkodą dla jednych podmiotów, a z nieuzasadnionymi uprawnieniami dla drugich. Oznacza to, że w pierwszym zakresie jest zgodność.

W drugim zakresie nierównego traktowania jest podobnie. Nabywca użytkowania wieczystego, który nabył je w drodze przetargu, nie może obniżyć opłaty poniżej ceny wynikającej z przetargu. Nie jest to działanie arbitralne ustawodawcy, ponieważ ma uzasadnienie wynikające z samej istoty postępowania przetargowego. To jest postępowanie, które ma za zadanie wyłonić ten podmiot, który zaoferuje najwyższą cenę i na zasadzie *pacta sunt servanda* będzie to zobowiązanie wykonywał. Sytuacja, w której byłoby inaczej, czyli można byłoby wygrać przetarg formułując dowolnie wysoką cenę, a po pewnym czasie sporządzić operat i mówić, że ta cena jest niższa, podważałaby samą istotę postępowania przetargowego. To byłoby działanie na zasadzie – „kto zna większą liczbę”, natomiast nie takie – kto jest gotów więcej zapłacić. To ma także wymiar społeczny. To nie jest tylko kwestia istoty postępowania przetargowego, sprawiedliwości tego postępowania, ma to także związek z istotą przetargu jako sposobem gospodarowania mieniem publicznym i sposobem wyłonienia najlepszego kandydata. W naukach ekonomicznych zakłada się, że cena jest wyrazem subiektywnej wartości nieruchomości. Postępowanie, które powoduje, że przyznajemy prawo osobie, która jest gotowa zapłacić za nie najwyższą cenę, jest oparte na założeniu, że jest to osoba, która potrafi najbardziej efektywnie je wykorzystać. Jeżeli jest on gotów więcej zapłacić, to pewnie dlatego, że osiągnie większą stopę zwrotu z tego mienia. W interesie państwa jest powierzenie tego mienia temu, kto będzie efektywniej nim gospodarował.

Ta zasada nie jest arbitralna i stąd wniosek, żeby wnieść o stwierdzenie zgodności tego przepisu zarówno z art. 64 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3, jak i z art. 64 ust. 2, w związku z 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Ten projekt stanowiska wydaje się najbardziej oczywisty. Otwieram dyskusję. Głos ma pani poseł Joanna Mucha, proszę bardzo.

Poseł Joanna Mucha (Polska 2050):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa wydaje mi się bardzo ciekawa. Zgodziłabym się ze wszystkim, o czym pan mecenas mówi, gdybyśmy przyjęli założenie, że nic się nie zmienia, że sytuacja tej nieruchomości jest stała. Stąd moje pytanie – czy taka zasada ma działać stale? Czy jeżeli nabędę taką nieruchomość w drodze przetargu, to później przez 10–50 lat nic nie może się zmienić? Jest tak niezależnie od tego, co się dzieje wokół. Na pewne nieruchomości mogą wpływać rzeczy, które nie dotyczą ich istoty, tylko otoczenia, w którym się one znajdują. To otoczenie też może mieć wpływ na to, że cena nieruchomości spada. Sprawa jest bardzo ciekawa.

Zgodziłabym się ze wszystkim co pan powiedział, gdyby to było tuż po przetargu, a nic w okolicznościach zewnętrznych by się nie zmieniło. Natomiast przy tych dwóch założeniach – upływie czasu i zmienianiu się otoczenia, to już przestaje być tak oczywiste. Dziękuję bardzo.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

To, na co zwróciła pani poseł uwagę, to jest problem podziału ryzyka. Zwróciła pani poseł słusznie uwagę, że w czasie, gdy trwa prawo użytkowania wieczystego występuje ryzyko tego, że zmieniające się okoliczności wpłyną na wartość i użyteczność nieruchomości, która jest przedmiotem przetargu. Tego ryzyka nie da się wyeliminować. Ustawodawca może rozstrzygnąć wyłącznie o tym, jaki jest podział tego ryzyka. Może powiedzieć, że albo przypada ono użytkownikowi wieczystemu, albo przypada właścicielowi nieruchomości.

Nie rozpatruję tego z pozycji, jaki jest optymalny model. Z punktu widzenia konstytucji nie wydaje się, aby istniała norma konstytucyjna, która nakazywałaby, aby to ryzyko ponosił właściciel nieruchomości a nie użytkownik wieczysty. Przystępując do przetargu i znając czas, na jaki to prawo powstaje, jak też znając zobowiązanie, które na siebie przyjmuje, kalkuluje on także istnienie tego ryzyka. Z tego punktu widzenia powołane przez skarżącego wzorce konstytucyjne nie podważają rozstrzygnięcia ustawodawcy, że to użytkownik wieczysty a nie właściciel ponosi ryzyko. Dziękuję bardzo.

Poseł Joanna Mucha (Polska 2050):

Zapytam jeszcze z ciekawości, jaki był stan faktyczny. Ile lat było po przetargu? Czy jakieś okoliczności zewnętrzne się zmieniły?

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Skarżący nie powołał się na żadne konkretne okoliczności faktyczne, tylko na operat. Trudno mi w tej chwili powiedzieć, czy były tam jakieś okoliczności zewnętrzne.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Idąc tropem wytyczonym przez panią poseł. Mamy w Kodeksie cywilnym podstawę przy zmianie stosunku. Czy gdyby iść tym torem, to czy tutaj nie byłoby istotnej zmiany tych okoliczności, tych stosunków. Można sobie różne rzeczy wyobrazić, np. obok nagle powstaje spalarnia śmieci. Można sobie wyobrazić różne sytuacje.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

W stanie faktycznym nie było tak dramatycznych okoliczności. Pan poseł słusznie zwrócił uwagę, że są różne inne podstawy, które można rozważać w tym zakresie. Natomiast samo kwestionowanie… Skarżący kwestionuje ogólną zasadę dotyczącą tego, że przy przetargu…

Były inne środki, z których on nie może skorzystać. Uważa on, że konstytucja daje mu gwarancję, że jeżeli zmieni się wycena w operacie szacunkowym, to on powinien mieć automatycznie obniżoną opłatę. W zakresie tak sformułowanych wątpliwości nie

ma do tego podstaw. Na pewno konstytucja nie wymaga, żeby ryzyko nadzwyczajnej zmiany okoliczności ponosił właściciel. On też się nie powołuje na żadne nadzwyczajne okoliczności, a jedynie na zwyczajną zasadę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Stwierdzam, że wyczerpaliśmy dyskusję w sprawie SK 44/21. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego projektu stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy P 2/21. Do tej sprawy jest wyznaczony pan przewodniczący Arkadiusz Mularczyk, ale w tej chwili uczestniczy w posiedzeniu innej komisji. Pan mecenas Piotr Czarny ma głos, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Piotr Czarny:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, pytanie prawne postawione przez Sąd Najwyższy dotyczy zgodności z konstytucją art. 44^1 § 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Przepis ten brzmi: „Sąd Najwyższy może przekazać sprawę do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu z sądem występującym, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, w szczególności wzgląd na społeczne postrzeganie sądu jako organu bezstronnego". Przepis ten został dodany w 2019 r. do Kodeksu postępowania cywilnego. Możemy powiedzieć, że jest to stosunkowo młody przepis.

Co jest istotne, SN postuluje zgodność z konstytucją elementu, którego w tym przepisie nie ma. Nie eksponuje samego mechanizmu wyznaczenia sądu właściwego, tylko podnosi, że nie ma żadnych wskazówek, dyrektyw, wytycznych, jak ustalić, który to sąd równorzędny ma przedstawioną sprawę rozstrzygnąć. Zdaniem SN taka sytuacja stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu właściwego, stanowi także naruszenie art. 176 konstytucji. Sugestia jest taka, że tutaj właściwość sądu nie jest wyznaczona przez ustawę, tylko przez to rozstrzygnięcie SN, które może być arbitralne, bo może w całej Polsce wybrać sąd równorzędny.

Stanowisko przedstawione w konkluzji przez BAS zawiera wniosek o umorzenie postępowania ze względu na to, że analiza doprowadziła do wniosku, że nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, która, jak mówi konstytucja, polega na tym, że od odpowiedzi na pytanie prawne musi zależeć sposób rozstrzygnięcia sprawy.

Są trzy podstawy tej konkluzji. Pierwsza polega na tym, że nawiązuje do stanu faktycznego. Sytuacja była taka, że jeden z sądów okręgowych wystąpił do SN pisząc, że w sprawie, w której już wcześniej nastąpiło przekazanie, jedna ze stron jest niezadowolona, ponieważ mieszka w dużej odległości od sądu. To po prostu jest dla strony niekorzystne. Zwracamy jednak uwagę, że w tym pytaniu prawnym SN w ogóle nie zajął się problemem, jak traktować tę sytuację w kontekście dobra wymiaru sprawiedliwości, bo taki jest warunek zastosowania tego przepisu. Żeby wyznaczyć inny sąd właściwy trzeba najpierw ustalić, że tego wymaga dobro wymiaru sprawiedliwości. SN nie przeprowadza żadnych rozważań. W dalszej części wniosek o umorzenie opiera się na założeniu, że to wyznaczenie jest wyjątkiem, jest jakąś nadzwyczajną sytuacją. SN występując z pytaniem prawnym powinien choćby jednym zdaniem uprawdopodobnić, że tak jest. Wspomniałem, że jeszcze druga sprawa budzi wątpliwości. Tu już doszło do wyznaczenia innego sądu przez sąd apelacyjny, a jeżeli mielibyśmy drugie wyznaczenie, to pojawiłaby się okoliczność, którą w orzecznictwie SN podkreślił, że to wyznaczanie, ta zmiana właściwości sądu, nie może przybrać cechy manipulacji. Jeżeli to jest już któryś kolejny sąd, to budzi to jakiś opór.

Druga kwestia dotyczy tego, tak to przyjmował TK, że aby pytanie prawne było dopuszczalne, to sąd musi wykorzystać wszelkie możliwości wykładni danego przepisu. Tutaj SN aprioryczne stwierdza, że wykluczona jest wykładnia zgodna z konstytucją, ponieważ to stanowiłoby prawotwórstwo. SN wówczas ustalałby, jakie są te kryteria, a tego mu, zgodnie z konstytucją robić nie wolno.

W tym stanowisku wyrażono pogląd, że można próbować, niekoniecznie poprzez wykładnię prokonstytucyjną, ale poprzez wykładnię, po pierwsze, przepisów k.p.k. i innych przepisów k.p.c. Na bazie wykładni systemowej można sformułować pewne

wskaźniki. To jest możliwe także w drodze tzw. analogii, polegającej na tym, że taki analogiczny przepis od 1997 roku funkcjonuje w procedurze karnej i można do niego sięgnąć. Akurat do tego przepisu w projekcie ustawy było dość wnikliwe uzasadnienie i sąd mógłby, na podstawie tego uzasadnienia odtworzyć jakieś wskazówki, o których mówi, że w samym tekście ustawy ich nie ma. Rzeczywiście nie ma, ale jeżeli mamy interpretację historyczną czy systemową, to nie jest to prawotwórstwo.

Jest jeszcze trzecia rzecz, która jest dość skomplikowana. Nie chcę tego rozwijać, bo nawet w orzecznictwie TK są na ten temat różne poglądy. Rzecz polega na tym, że nie wiadomo, jakie byłyby skutki, gdyby TK stwierdził niezgodność z konstytucją tego, że nie ma w przepisie tych wytycznych. W tym stanowisku jest pewna niespójność, wewnętrzna sprzeczność. SN z jednej strony mówi, że nie kwestionuje samego przyznania mu kompetencji, ale kwestionuje to, że nie ma wytycznych. Zakres zaskarżenia wiąże TK, więc nie wiadomo jakie byłyby skutki. Mówiąc najprościej, w porządku prawnym zostałaby kompetencja SN do wyznaczania sądu, bo to nie utraciłoby mocy obowiązującej. Teraz jest pytanie – i co? Ustawodawca musiałby to zmienić. Jest kilka orzeczeń TK, że w takiej sytuacji, przy tzw. pominięciu prawodawczym, pytanie czy skarga są niedopuszczalne, bo one jakby nie zmienią samego rozstrzygnięcia. W tym sensie SN będzie miał kompetencje i jeżeli będzie czekał, to dopuści się przewłoki postępowania, a rozstrzygnięcie ustawodawcy jest niepewne. Być może się te przepisy zmienią, ale nie ma co do tego pewności.

Konkludując. Z tych względów, że są tam też inne okoliczności dotyczące praktyki stosowania, bo ten przepis już funkcjonuje i jest kilkadziesiąt postanowień SN, które są na nim oparte, SN dopatruje się tutaj niezgodności z konstytucją. Jest tak nie wiadomo – dlaczego, ponieważ ta sprawa niczym się nie wyróżnia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Wydaje mi się, że przy okazji sprawozdania z działalności SN lub przy problemach wynikających z orzecznictwa można by takie postulaty skierować do Sejmu. To byłoby właściwe działanie ze strony pierwszej prezes Sądu Najwyższego.

Czy są pytania do pana mecenasa? Jeżeli nie ma, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie P 2/21? (13) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 65/20. Jeszcze raz pan Piotr Czarny, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Piotr Czarny:

Ta sprawa, to skarga konstytucyjna wniesiona przez adwokata. Dotyczy w pierwszej kolejności art. 118 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego. Ten przepis dotyczy sytuacji adwokata lub radcy prawnego ustanowionego z urzędu. To jest istotne, że o tym tylko mówimy. Rzecz polega na tym, że jeżeli taki, ustanowiony z urzędu adwokat czy radca prawny ma podjąć czynności poza siedzibą sądu orzekającego, jak mówi ten przepis, to może się zwrócić do sądu o to, żeby w procedurze wyznaczania przez okręgową izbę adwokacką konkretnego adwokata, wyznaczył także dodatkowego adwokata czy radcę do danej czynności, ale przepis wymaga, żeby to był wniosek uzasadniony, czyli nie ma tutaj automatyzmu.

Drugi przepis, który skarżący kwestionuje, to art. 394 § 1 k.p.c. To jest przepis, który mówi, na jakie postanowienia przysługuje zażalenie. Akurat na postanowienia, o których mówiliśmy, czyli wyznaczenie dodatkowego adwokata, zażalenie nie przysługuje.

Teraz stan faktyczny. Adwokat został ustanowiony pełnomocnikiem do złożenia skargi konstytucyjnej. Jednak wyroki w sprawie skarżącego, w imieniu którego miał napisać skargę, zapadły poza siedzibą sądu, poza okręgiem sądu, w którym on miał siedzibę. Ten adwokat zwrócił się do sądu, żeby ustanowił dodatkowego pełnomocnika, który w tych sądach uzyska dostęp do wyroków, skopiuje je i prześle. Sąd mu odmówił i w uzasadnieniu stwierdził, że odległość jest tak mała, że to nie jest uzasadniony przypadek. On na to złożył zażalenie. Sąd zażalenie odrzucił, bo stwierdził, że zgodnie z art. 394 zażalenie nie przysługuje. On na to znowu złożył zażalenie, ale ono też zostało oddalone.

Z różnych powodów stanowisko w konkluzji przewiduje wniosek o umorzenie postępowania przed TK.

Dodam jeszcze, że dla art. 118 wzorcem kontroli jest art. 65 konstytucji, czyli zasada wolności wykonywania zawodu. Jeśli chodzi o kwestię zażalenia, to jest to art. 45, prawo do sądu, prawo do zaskarżania orzeczeń.

Sytuacja formalnoprawna tej sprawy jest złożona z uwagi na to, że mamy zaskarżone dwa przepisy dotyczące różnych kwestii. Najłatwiej wykazać niedopuszczalność, jeżeli chodzi o kwestię podstawową, bo rozstrzygnięciem ostatecznym o sposobie wykonywania zawodu przez tego adwokata było pierwsze postanowienie, kiedy sąd odmówił przychylenia się do jego wniosku. Następne zażalenie i kolejne zażalenie dotyczyły już tylko kwestii procesowych. Tylko tego, czy przysługuje mu środek odwoławczy, czy nie.

Sytuacja wygląda tak, że skoro dalsze orzeczenia nie dotyczyły wolności wykonywania zawodu, to jeżeli wskazał je jako przesłankę skargi, to tego nie można przyjąć, bo taka jest konstrukcja polskiej skargi, że trzeba było po pierwszym postanowieniu, które dotyczyło wolności wykonywania zawodu, zakwestionować art. 118.

Jeżeli chodzi o art. 394, to są tam dość szczegółowe elementy związane z tymi wymaganiami, które stawia TK. W tym miejscu trzeba powiedzieć, że w tej skardze uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności jest jednym z najbardziej lakonicznych, jakie spotkałem. Oba zarzuty, to jest po jednej stronie druku. Tam są takie aprioryczne stwierdzenia, że rzeczywiście jest tak, że ustawa o adwokaturze mówi, że pomoc z urzędu adwokat świadczy w tym okręgu sądu, w którym ma siedzibę. Jaki z tego wniosek? Sąd miał obowiązek, żeby mu tych dodatkowych pełnomocników wskazać. To nie jest niezgodność z konstytucja. Sąd naruszył prawo o adwokaturze, ale z tego artykułu prawa o adwokaturze nie wynika wolność wykonywania zawodu przez adwokata. Wręcz przeciwnie, można to traktować jako jakieś ograniczenie, ale ten przepis nie został zakwestionowany.

Co do art. 394, to tutaj znowu jest kwestia rozróżnienia i pominięcia. Nie będę tych problemów omawiał. Tylko jedno zdanie. TK w swoich postanowieniach do tej pory często, ale nie zawsze, mówił, że skarżący powinien tę sprawę koniecznie dostrzec i przeanalizować. Może się pomylić, ale tutaj, jeżeli to jest jedna strona uzasadnienia, to skarżący w ogóle nie dostrzegał, że powinien wykazać, że mamy pominięcie a nie zaniechanie. Dziękuję bardzo.

Poseł Piotr Benedykt Zientarski (KO):

Popieram stanowisko pana profesora, ale się zastanawiam nad tym jako wieloletni adwokat. Jest rzeczą oczywistą, że koszty dojazdu będą kosztami niezbędnymi wyjazdu poza okręg. Myślę, że z tym wiąże się ta odmowa sądu, bo później jest problem zasądzenia kosztów. Często koszty z urzędu są symboliczne, a jeszcze musiałoby być zasądzenie za czynność w ramach sprawy, czego rozporządzenie nie przewiduje. Myślę, że to jedno z drugim ma jakiś związek, bo jakie koszty zasądzić temu, który został wyznaczony do jednorazowej czynności, podczas gdy prowadzącym pozostaje w dalszym ciągu adwokat z siedziby sądu. taka dygresja.

Ekspert z BAS Piotr Czarny:

Rzeczywiście bardzo drobny problem, ale często istotny dla adwokatów. Jeżeli już to padło, to skarżący porusza też to, że zasady etyki adwokackiej zobowiązują adwokatów do wzajemnej pomocy. Wyjściowy skarżący miał wcześniej pełnomocnika, więc jeszcze jest pytanie, czy ten wcześniejszy pełnomocnik nie powinien przekazać nowemu dokumentów. Jeżeli tam byli pełnomocnicy adwokaci, bo to była sprawa karna, to czy tego nie da się załatwić w ten sposób. To jednak jest zupełnie osobna sprawa.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Zamykam dyskusję. Przystępujemy do głosowania nad stanowiskiem dotyczącym sprawy SK 65/20. Kto jest za? (13) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że projekt stanowiska została zaopiniowany pozytywnie.

Stwierdzam, że wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.